

＜本日のテーマ＞

当部会による評価結果を「総合計画の進行管理に利用する」とは 具体的にどのような意味か？

1. 評価とは

(1) 評価の定義は難しい

1) “評価”を英訳すればどうなるか

forecast, estimate, experiment, assess, appraise, survey, monitor, measure, describe, classify, rating, quantify, compare, ranking, research, analysis, argue, test, review, evaluation, appreciate, audit, investigate, value, prize

2) 「評価の定義」が難しい理由

約半世紀前に米国にて、評価の理論や手法は体系化されたが、その後も評価の理論等は発展を続け変容の途上にある。

「評価」と云う言葉の定義は統一に至っていない。

以下において、代表的事例として評価の定義について、2つの有力解釈を紹介し、両者を比較の上、「評価の定義」が難しい理由にふれる。

＜代表的解釈事例1＞

・ワイスによる定義

評価とは、政策や施策（program）の改善に資することを目的として、一連の明示的又は暗黙の基準に基づき、政策やプログラムの実施（operation）や結果（outcomes）を体系的に評価（assessment）すること。

Weiss, C. H. (1998) *Evaluation*, 2nd edition. Upper Saddle River, NJ : Prentice-Hall.

＜代表的解釈事例2＞

・ロッシらによる定義

（評価とは）社会的政策介入の有効性（effectiveness）を体系的に調査するための社会調査手法であり、その介入を要する政治的・組織的環境の下で社会的条件を改善するための活動に対して、情報を提供するために計画される。

Rossi, P. H., M. W. Lipsey, and H. E. Freeman (2004) *Evaluation: A Systematic Approach*, 7th edition, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

<2つの代表的解釈事例に見る相違点>

ワイスの定義は広義（評価対象が政策・施策の実施と結果）

ロッシらの定義は狭義（評価対象が施策の有効性）

評価の定義が難しい理由 その1

両者の定義には、各々の関心に基づき、評価に対してそのあり方観（評価観）が反映されている。

評価の定義が難しい理由 その2

理論的に望ましい評価のあり方に対して、実際に取り組みられている評価は、かけ離れている。

評価の定義が難しい理由 その3

狭義の定義に従う評価の方式は、実際の評価作業を困難にさせるので、一定のアレンジを要する。

そのアレンジの仕方が評価者により塩梅が違う。その違いが評価の定義をさらに難しくする。

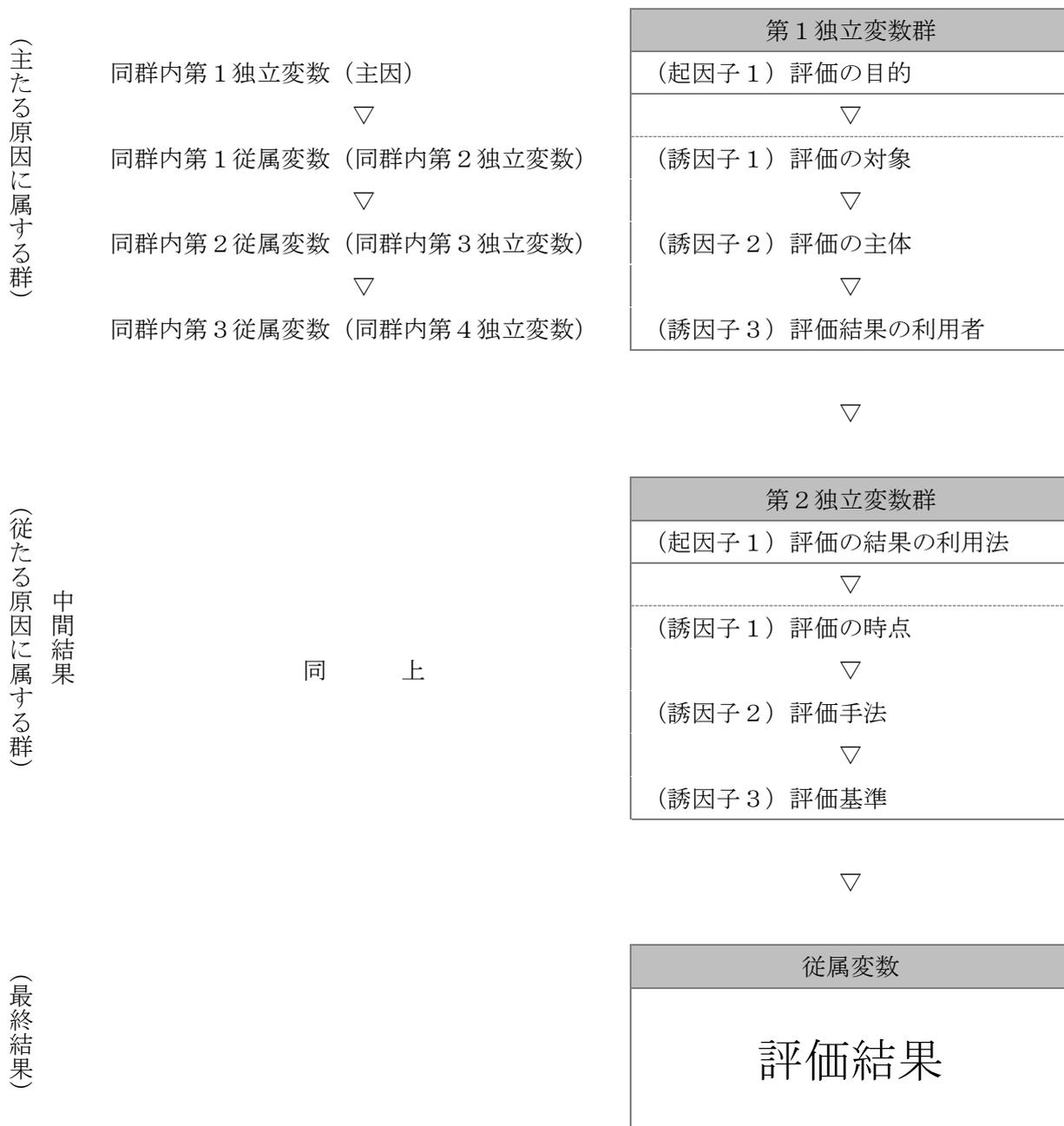
3) 実用性を重視した「評価の定義」を考える

2) で上述した「評価の定義が難しい理由」を踏まえれば、その定義の狭義化を避ける方が望ましいと考えられる。

実務上の有用性を重視した上で、「評価の実施」を社会的に有意義な取り組みにするため、広義の定義化の方が現実的である。

(2) 「評価の定義」の広義解釈に資するロジックモデル

「評価の定義」について、その広義化した解釈を企図する場合、私案のモデルを利用することにより当該解釈におけるセオリーを担保する。

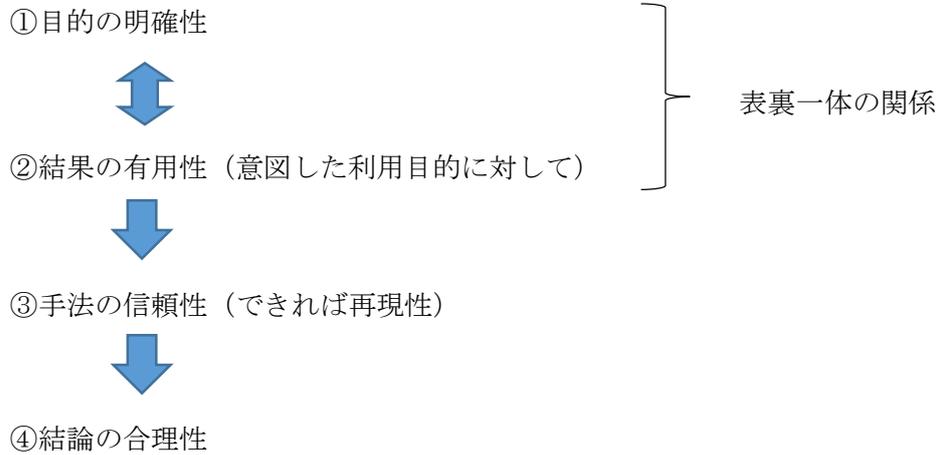


(出所 逸見作成)

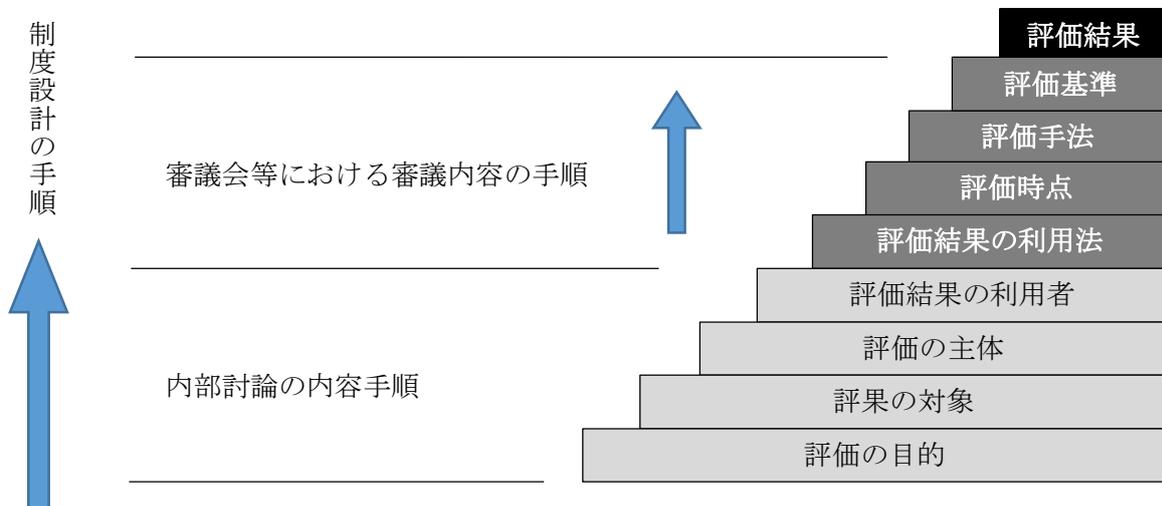
1) 実用性を重視した「評価の定義」例

評価とは、ある目的を完遂するための諸活動や当該活動を担う組織の諸側面（制度・手続き等）を対象として、その状態を把握した結果について、明示的な何らかの基準に基づき、判断を下す行為・取組又はそのための手続き若しくはシステムのこと。

2) 「評価の定義」を支えるポイント



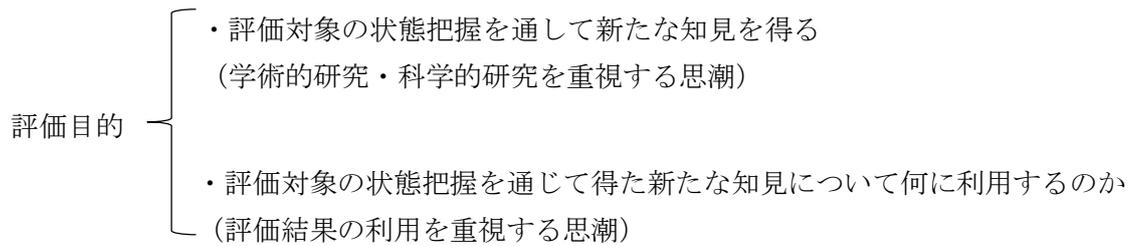
3) 評価の構成要素の階統化（ロジックツリー）



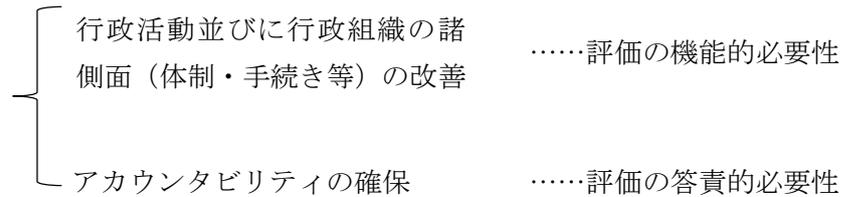
(出所 逸見作成)

2. 評価の目的

(1) 2つに集約される「評価の目的」



< 「評価結果の利用」について、その目的に対する必要性を視点とした大分類 >

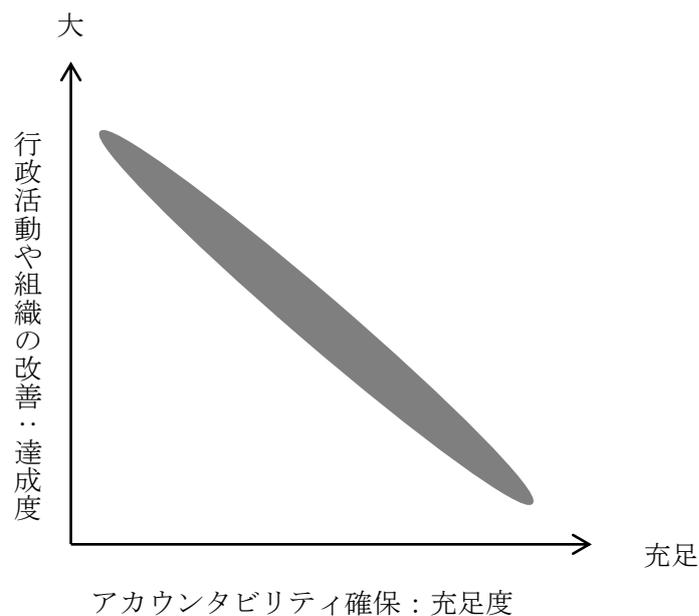


・小分類化すれば4 4通りとなる整理もある

(出所) Van Dooren, W., G. Bouckaert, and J. Halligan (2010) *Performance Management in the Public Sector*, Abingdon, OX: Routledge.

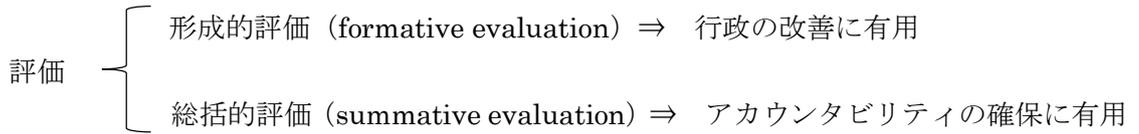
上述した両者の目的はそれぞれ本質的に異なるので、どの目的を選択するかによって、評価の制度設計が変わる。

両者の各目的における有用性に対する相関



(出所 逸見作成)

(2) 概念的区分による分類



- ・ 形成的評価……行政活動の改善を目的として、事業等の立案時、又は着手間もない時点にて、主に取り組む評価
- ・ 総括的評価……行政活動の実施結果を踏まえて、何らかの意思決定を下すときに用いられる評価。行政活動の実施中、又は終了時の時点にて取り組まれることが多い。

両者の相違点の譬え

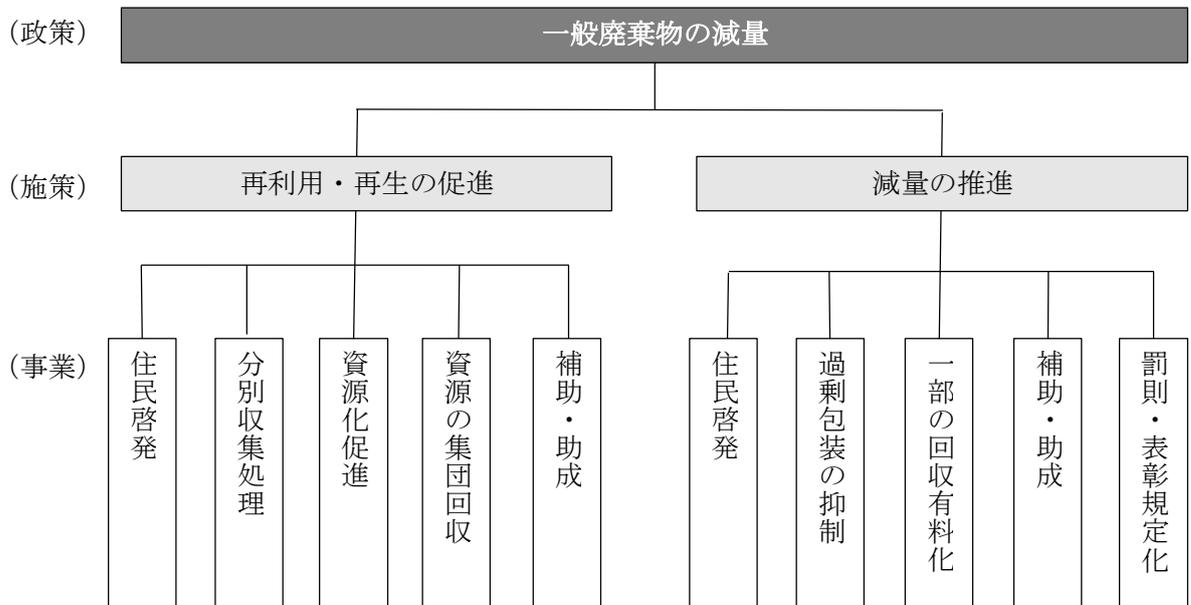
“コックが（料理中に）スープを味見するのは形成的評価。客が（料理後に）スープを味わうのは総括的評価”

(出所) Scriven, M. (1991) *Evaluation Thesaurus*, 4th edition, Newbury Park, CA: Sage Publications.

3. 評価の対象

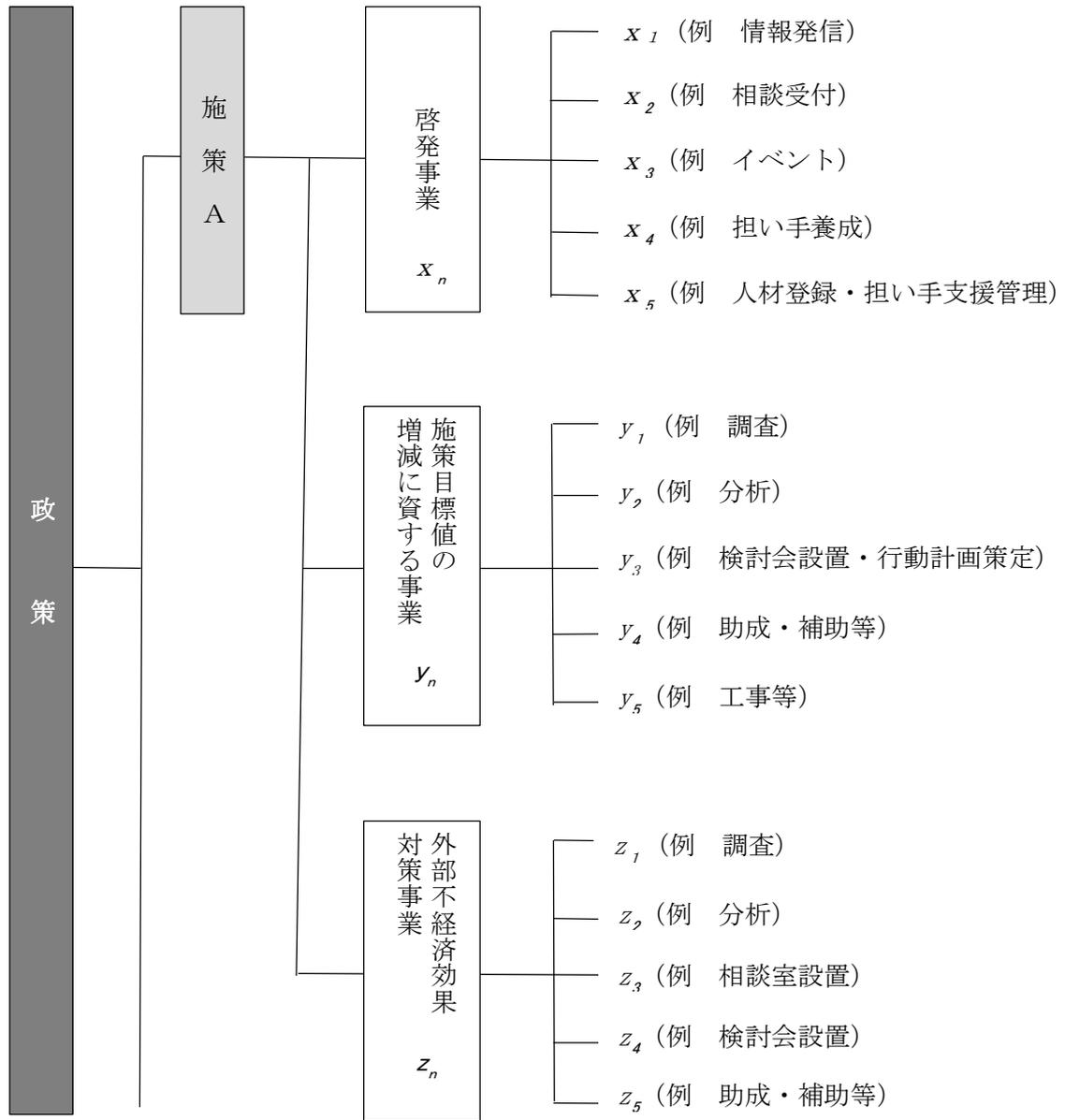
(1) 行政活動

1) 政策体系の構造 (例 一般廃棄物)



(出所 逸見作成)

2) 政策体系構造の一般化



(出所 逸見作成)

3) 総合計画を対象とした評価における留意事項

- ・一般に自治体による総合計画は、実現性・優先度の度合いに関係なく、当該計画期間において実施の可能性があれば網羅的標記をされる性向があるので、総合計画の政策体系の論理的整合性はとりにくい。
- ・実在性・具体性・特に責任所在の明確性がある事務事業に比べて、政策・施策は観念的に位置する階層であるので、どの階層を評価するかによって評価の観点が変わる。
- ・総合計画（別名 長期計画）は、単年度毎の事務事業評価の視点（業務改善）と異なり、中長期かつ総合的な視点（施策評価の場合、施策と事業の関連性の改善やその設定の妥当性）に基づく評価が意思決定者によって有用。

※ 3)において中央府省も同様である。このため政策評価法では総合評価という区分を設けて、政策体系によらない異なる取組を評価対象としている省庁があり、当該省庁の関心などにより評価対象が設定される。

(例) 文部科学省の総合評価対象

H19年	『大学等の研究成果を社会還元するための知的財産戦略・産官学民連携システム』	} 経済財政諮問会議等の提示による重要対象分野
H20年	『若年者雇用対策』	
H21年	『医師確保対策』	

(出所 文部科学省ホームページより逸見が抜粋)

政策体系階層に対する評価の観点の特徴

階層	内部管理的観念	外部判断的観点
政策	意識しない	最重視する
施策	意識がないことはない	意識がないことはない
事業	最重視する	意識しない
特徴	合理的判断 機械的運用 品質管理的視点 短期的視野	非合理的判断 弾力的運用 多面的・総合的視点 長期的視野

(出所) 田中啓(2005)「自治体の評価の課題と国の政策評価へのインプリケーション」『月刊 NIRA 政策研究』18(11):81-98. を参考にして逸見が改変

(2) 組織

「多くの自治体は、行政改革の一環として、様々な取り組みをしている」（出所）総務省（2013）「地方公共団体における行政改革の取り組み状況に関する調査結果（平成24年10月1日）」

組織編成や内部管理のあり方は、行政活動の有効性に大いに関係すると考えられる。
実際取り組みは、ムダを省く事が目的とされ、インプットをどれだけ減らせるかという観点に偏った見直しや評価が常態化している。

「組織の有効性を高める観点」での評価をそろそろ始めましょう

4. 評価時点とその観点

	実施前 (事前評価)	実施中 (中間評価)	実施後 (事後評価)
事業進行の段階	立案段階	実施段階	終了段階
評価の観点	・ 事業実施の可否判断 ・ 複数事業案からの選択 ・ 事業案の修正・変更	・ 課題・問題の発見 ・ 実施プロセスの改善	・ 目標達成度の把握 ・ 事業継続等の可否判断 ・ 事業内容の改善
評価の内容	・ 事業目的に対する社会的ニーズの整合性 ・ 事業内容の適合性 ・ 事業計画の妥当性 ・ 社会的影響の予測	・ 事業進捗の状況 ・ 事業プロセスの妥当性 ・ 運営の効率性 ・ 社会的影響の効果性や再予測	・ 目標達成度 ・ 利用者の満足度 ・ 社会的影響の効果性 ・ 事業の効率性
評価結果の利用者	・ 内部的利用 ・ 外部的利用	・ 内部的利用 ・ 外部的利用	・ 内部的利用 ・ 外部的利用

(出所) 田中啓(2014)『自治体評価の戦略』東洋経済新報社. 表2-4を逸見が一部改変

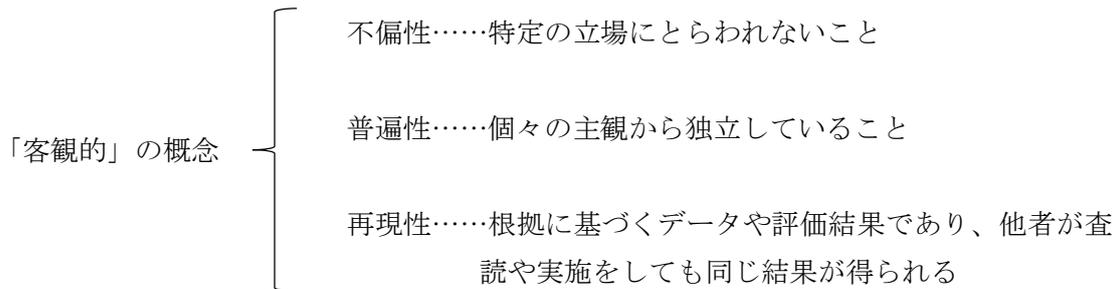
5. 評価の主体

(1) 外部評価の風評に対する疑念

行政機関が実施する内部評価（特に担当者自身による）に対して「お手盛り評価」と称され、信頼できないと云う風評がある。

そこで外部評価は、内部のそれに比べて「客観的」なので、“評価の信頼性を担保する上で外部評価の実施が必要”という短絡的文脈を散見する。

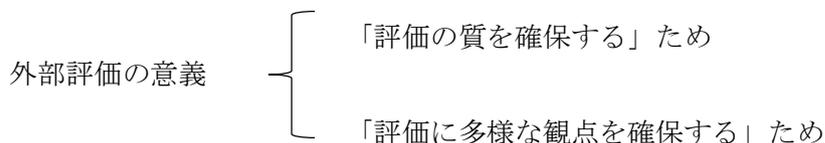
果たして外部評価は「客観的」なのか？



(出所) 小野達也 (2014) 「政策評価の客観性と統計数字」『統計』65 (3) : 38-43.を参考にして逸見作成

(2) 外部評価の意義とあり方

外部評価について、採用する意義により外部評価の実施方法や評価結果の利用法も変わるので、以下の通り、外部評価を実施する意義を大別化する。



1) 「評価の質を確保する」とは

行政が実施する評価 = 自己評価 内部評価 ⇒ 当該「評価の信頼性」について他者より疑念が発現

「評価の信頼性」 = 「評価の（質の）信頼性」

「評価の質が高い」 = 評価の過程や結果についても一般的に信頼される

「評価の質を確保する」方法として

視座とその手法	視 点
評価結果の質を確保する方法	1次評価結果の妥当性
評価過程の質を確保する手法 (評価全体の信頼性の向上に資する)	1次評価過程の適切性 (外部からブラックボックスと思われる当該結果の見える化)
評価全体の質を確保する手法	評価の外部化 (インパクト評価などの実施に要する専門性・スキル等の評価資源不足の場合)

(出所) 田中啓 (2014) 『自治体評価の戦略』東洋経済新報社: 115-118 を参考にして逸見作成

2) 「評価に多様な観点を確保する」とは

内部評価は長所がいくつかある一方で弱点もある。

仮に評価の手法手順など適切であっても何らかの観点が評価のプロセスから抜け落ちることを完全に防ぐことは不可能に近い。

また、住民意識調査等によりその把握に努めたとしても、多様な住民の意識を正確に把握することは困難。

よって、行政組織の自己完結力を高めるためにおいて、内部評価の弱点を許容しつつ、その弱点を補完するために、外部評価の実施には意義がある。

3) 外部評価の最大の意義とは

多様な構成員の参画に基づく第三者評価機関による評価は「客観的」であるとは限らないし、客観性に意義があるわけではない。評価対象の当事者が実施する内部評価において不足している多様な主観や観点を補強してくれる点が外部評価の最大の意義であると考えられる。このように外部評価が自治体の内部評価の補完的役割を果たすことにより、評価対象の当事者は自身による評価の改善や評価結果の利用について示唆を得ることができる。

6. 評価基準

(1) 評価基準の分類

行政活動は、ある目的を持ち、指向性又は一体性を有する取り組みがなされるので、有効性・効率性・必要性等の評価基準との間に親和性がある。一方、組織の諸側面（制度や手続き等）に対しては、多様な目的や機能が与えられるので、それらの構造や状態が複雑となる。以上のことから、特定の評価基準を採用する際、評価の目的・対象・視点を厳密に設定する必要がある。

1) 代表的な評価基準の例

対象 (大区分)	対象 (中区分)	対象 (小区分)	評価 基準	意 味		
行政活動全般	会 計 ・ 経 理 ・ 制 度 ・ 手 続 き 等	監 査 検 査	合法性 (legality)	会計経理が予算・法律に従い適正に処理されているか		
			合規性 (regularity)	会計経理が予算・令則等に従い適正に処理されているか		
		政策評価等	数 量 化 容 易	3 E 基 準	経済性 (economy)	より少ない費用で同種の活動をしているか
					効率性 (efficiency)	投入した資源に対して得た結果の大きさ
					有効性 (effectiveness)	実績が目標を達成している度合い
			能率性 (efficiency)	効率性とほぼ同義、能率性の方が広義		
	事務事業評価	数 量 化 容 易 で は な い	主 に 行 政 サ ー ビ ス	必要性 (necessity)	ニーズの大きさの度合い (絶対不可欠かどうか)	
				必要性 (necessary)	行政介入することの妥当性 (どちらかと云えば必要かどうか)	
				必要性 (urgency)	事態が差し迫り対応が急がれる度合い (緊急性)	
				必要性 (priority)	他の選択肢よりも重視する度合い (優先度)	
				代替性 (fungible)	行政の代わりに民間の主体が対応できる見込みの度合い	
				充足度 (adequacy)	需要を満たしている度合い	
				満足度 (satisfaction)	サービス等に対する受益者等の満足の度合い	
				公平性 (equity, fairness)	不偏性	
組織体制等	制 度 手 続 き 等		透明性 (transparency)	行政内部の事実・手続等が外部から把握できる度合い		
			迅速性 (quickness, swiftness)	速やかに事務が処理される速さの度合い		
			円滑性 (smoothness)	支障なく物事が処理される度合い		
			安全性 (security)	人命・財産等が危険なく安定的に保持される度合い		

(出所) 西尾勝 (2011) 『行政学』 有斐閣:345-361. その他を参考にして逸見作成

(2) 評価基準について留意すべきこと

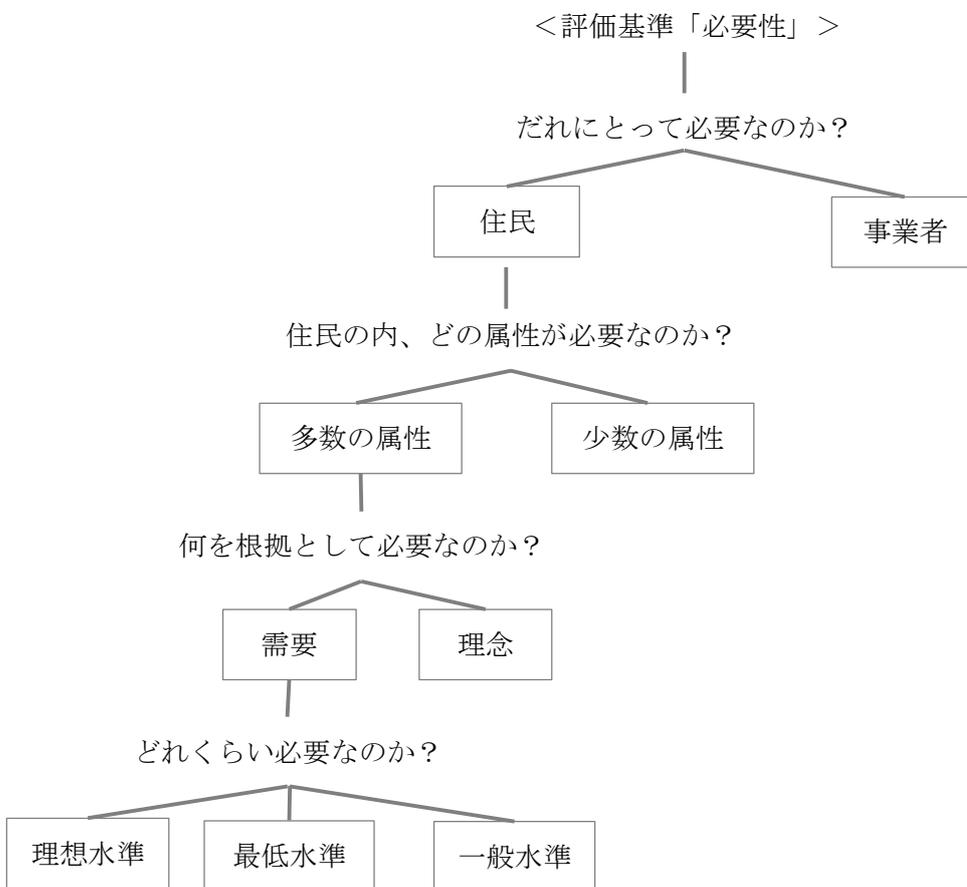
評価に用いる基準は評価の目的・対象・時点等に応じて設定することが適切であるが、その他として以下の点についても留意を要する。

1) 評価基準の解釈 (例 必要性)

一般的に「必要性」は「事業がもたらす便益に対する需要・要求の度合い」と考えられる。

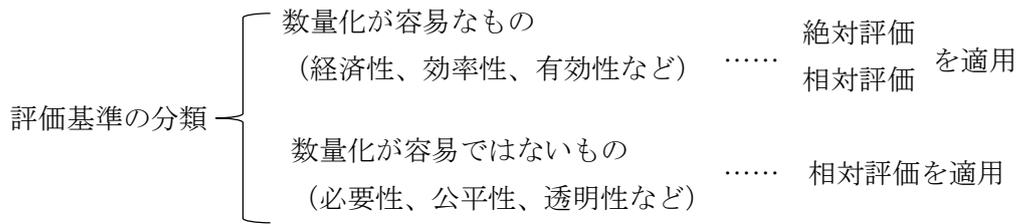
直感的に意味が理解し易く、汎用性の高い基準は「定義なし」で用いられるのが常態であり、そもそも定義が確立されていない上に、識者より、若しくは用いる場面により意味が多様化されるので、「直感的に判り易い基準」は洞察に値する。

評価において事業が必要なかどうかを判断するために、「だれにとって必要なのか」を起点として、これらを踏まえて「必要性」に係るロジックツリーの構築が要される。



(出所) 逸見作成

2) 絶対評価と相対評価



(数量化が容易な評価基準)

貨幣価値換算化又はその他の数量換算化できる。

但し、目標値が妥当な水準に設定されていないならば、当該基準の高低を示すことができても、当該基準を踏まえた性能を評価することができない。特に能率性については、他の対象の数値と相対比較を要する。

(数量化が容易ではない評価基準)

技術的に数量化が不可能ではないが、敢えて数量化した場合、恣意性のある算定に頼ることになる。尚、その尺度は名義または順序の尺度を示すので、比例尺度ではない。よって絶対的基準がないので絶対評価が適用されない。

以上のことから、数量化が容易ではない評価基準において、評価対象間の相対性に注目して以下のとおり評価せざるをえない。

